Deutscher Bundestag **Drucksache 14/9354**
14. Wahlperiode 11. 06. 2002

Beschlussempfehlung und Bericht

des Rechtsausschusses (6. Ausschuss)

a) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 14/8995 –

Entwurf eines Gesetzes zu dem Zusatzprotokoll vom 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen

b) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 14/8996 –

Entwurf eines Gesetzes zur Ausführung des Zusatzprotokolls vom 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen

A. Problem

Das Übereinkommen vom 21. März 1983 setzt für eine Übertragung der Strafvollstreckung unter anderem die Übergabe der verurteilten Person an den Heimatstaat voraus. Flieht die verurteilte Person in ihr Heimatland, kann es folglich nicht angewendet werden, eine weitere Vollstreckung scheidet aus. Das Mutterübereinkommen setzt ferner uneingeschränkt die Zustimmung der verurteilten Person zu ihrer Überstellung in ihren Heimatstaat voraus. Ist aber wegen der Straftat, die der Verurteilung zugrunde liegt, eine bestandkräftige Ausweisungsverfügung ergangen, so gibt es keine weitere Rechtfertigung für eine Beibehaltung des Erfordernisses der Zustimmung der verurteilten Person zur Überstellung zur Strafvollstreckung. Für beide Fallkonstellationen gibt es keine völkerrechtlichen Grundlagen im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten des Überstellungsübereinkommens.

Mit dem Gesetz zur Ausführung des Übereinkommens vom 21. März 1983 ist daneben auf die nach § 71 Abs. 4 des Gesetzes über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen zwingend vorgeschriebene gerichtliche Prüfung der Zulässigkeit über die weitere Vollstreckung im Ausland verzichtet worden, da nach dem Übereinkommen u. a. eine Überstellung nur mit ausdrücklicher Zustimmung der verurteilten Person erfolgen kann. Da das Zusatzprotokoll im Falle einer bestandkräftigten Ausweisungsverfügung auch eine Überstellung gegen

den Willen der verurteilten Person zulässt, ist eine Wiedereinführung der gerichtlichen Zulässigkeitsprüfung unerlässlich.

Das Zusatzprotokoll enthält des Weiteren keine Differenzierung zwischen verurteilten Ausländern, die feste Bindungen zu Deutschland haben und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist. Eine Wiedereingliederung von Personen, die in die erste Kategorie fallen, ist nach Auffassung der Bundesregierung im fremden Strafvollzug nicht leistbar.

B. Lösung

Das am 18. Dezember 1997 von der Bundesregierung Deutschland unterzeichnete Zusatzprotokoll trifft die erforderlichen Regelungen im Hinblick auf die offenen Fallgestaltungen zum Übereinkommen vom 21. März 1983. Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf zum Zusatzprotoll vom 18. Dezember 1997 sollen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes für die Ratifikation geschaffen werden.

Der Gesetzentwurf zur Ausführung des Zusatzprotokolls vom 18. Dezember 1997 sieht darüber hinaus eine Wiedereinführung der gerichtlichen Zulässigkeitsprüfung bei der Anwendung des Zusatzprotokolls und die Herausnahme von verurteilten Ausländern mit fester Bindung zu Deutschland aus dem Anwendungsbereich des Zusatzprotokolls vor.

Zu a) **Annahme mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der PDS**

Zu b) **Annahme mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Enthaltung der Fraktion der PDS**

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Gesetzentwurf – Drucksache 14/8995 – unverändert anzunehmen,

b) den Gesetzentwurf – Drucksache 14/8996 – unverändert anzunehmen.

Berlin, den 5. Juni 2002

Der Rechtsausschuss

Dr. Rupert Scholz
Vorsitzender

Erika Simm
Berichterstatterin

Dr. Wolfgang Götzer
Berichterstatter

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter

Jörg van Essen
Berichterstatter

Dr. Evelyn Kenzler
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Erika Simm, Dr. Wolfgang Götzer, Volker Beck (Köln), Jörg van Essen und Dr. Evelyn Kenzler

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Gesetzentwürfe der Bundesregierung auf den Drucksachen 14/8995 und 14/8996 in seiner 236. Sitzung am 16. Mai 2002 in erster Lesung beraten und dem Rechtsausschuss zur alleinigen Beratung überwiesen.

II. Beratung im Rechtsausschuss

Der Rechtsausschuss hat die Gesetzentwürfe in seiner 130. Sitzung am 5. Juni 2002 abschließend beraten.

Die **Fraktion der CDU/CSU** begrüßte das Zusatzprotokoll vom 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen. Gleichzeitig lehnte sie aber den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Ausführung dieses Zusatzprotokolls ab. Sie stellte daher zum Gesetzentwurf der Bundesregierung auf Drucksache 14/8996 folgende Änderungsanträge:

1. § 1 wird wie folgt neu gefasst:

„§ 1

Die Entscheidung der Vollstreckungsbehörde, ein Vollstreckungsersuchen gemäß Artikel 3 des Zusatzprotokolls vom 18. Dezember 1997 zum Übereinkommen über die Überstellung verurteilter Personen (BGBl. 2002 II S. ...) zu stellen, kann der Verurteilte nach den §§ 23 bis 30 des Einführungsgesetzes zum Gerichtsverfassungsgesetz anfechten.“

2. § 3 wird gestrichen; der bisherige § 4 wird § 3.

Begründung

Zu 1.:

Die im Rahmen der Fallkonstellation des Artikels 3 des Zusatzprotokolls vorgesehene gerichtliche Zulässigkeitsentscheidung gemäß § 71 Abs. 4 IRG hat eine überflüssige Verkomplizierung und Verlängerung des ohnehin bereits schwierigen und langwierigen Überstellungsverfahrens zur Folge.

Grundvoraussetzung für eine Überstellung nach Artikel 3 des Zusatzprotokolls ist eine bestandskräftige Ausweisungsverfügung. Im Falle einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung der Entscheidung vergeht in der Regel bereits bis zur rechtskräftigen Entscheidung ein erheblicher Zeitraum. Verurteilte, die in ihrem Heimatland mit ungünstigeren Haftbedingungen zu rechnen haben, werden aller Wahrscheinlichkeit nach sämtliche Mittel ausschöpfen, um eine Überstellung zu verhindern oder zumindest zu verzögern.

Die Einführung der gerichtlichen Zulässigkeitsentscheidung gemäß § 71 Abs. 4 IRG in den Fällen des Artikels 3 des Zusatzprotokolls wird das Überstellungsverfahren erheblich belasten. Durch die in der Denkschrift zu Artikel 3 aufgestellte Behauptung, dass es Aufgabe des Urteilsstaats sei, eine Schlechterstellung des Verurteilten gegenüber einer Vollstreckung im Geltungsbereich des innerstaatlichen Rechts zu verhindern, was durch das nach § 71 Abs. 4 IRG entscheidende Gericht überprüft werden soll, werden darüber hinaus kaum praktikable Forderungen aufgestellt.

Auf Grund der somit durch den vorgeschlagenen § 1 des Entwurfs gegebenen Möglichkeiten zu einer Verfahrensverzögerung ist damit zu rechnen, dass Artikel 3 des Zusatzprotokolls nur geringe praktische Relevanz entfalten kann und allenfalls bei langen Freiheitsstrafen zum Tragen kommt.

Um diese zu erwartende Konsequenz abzumildern, sollte die gerichtliche Zulässigkeitsentscheidung nach § 71 Abs. 4 IRG durch eine Überprüfung nach den §§ 23 ff. EGGVG ersetzt werden. Dies dürfte den Anforderungen der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juni 1997 (vgl. BVerfGE 96, 100) genügen. Zwar hatte das Bundesverfassungsgericht den umgekehrten Fall zu entscheiden, dass die Vollstreckungsbehörde die Überstellung des Verurteilten abgelehnt hat. Die tragenden Gründe dürften aber auch auf die Konstellation des Artikels 3 des Zusatzprotokolls, bei der die Vollstreckungsbehörde gegen den Willen des Verurteilten eine Überstellung vornehmen will, übertragbar sein. Auch in diesem Fall hat die Vollstreckungsbehörde, wie sich insbesondere aus Artikel 3 Abs. 2 des Zusatzprotokolls ergibt, bei ihrer Entscheidung ein Ermessen auszuüben. Für den Anspruch des Verurteilten auf gerichtlichen Rechtsschutz nach Artikel 19 Abs. 4 GG erscheint eine Überprüfung der fehlerfreien Ermessensausübung der Vollstreckungsbehörde ausreichend.

Eine solche Lösung ist vorzugswürdig, da im Gegensatz zu § 71 Abs. 4 IRG dann nicht in jedem Fall von Amts wegen umfassend über die Zulässigkeit der Überstellung befunden werden muss, sondern nur in den Fällen und in dem Umfang, in dem der Verurteilte die Entscheidung der Vollstreckungsbehörde anficht. Auch bei einer solchen Lösung ist nicht die Stellung des Ersuchens gerichtlich zu überprüfen, sondern lediglich die davor geschaltete vollstreckungsrechtliche Entscheidung.

Die Lösung wirkt sich auch vorteilhaft auf die Dauer des gerichtlichen Verfahrens aus. Im Gegensatz zu der gerichtlichen Zulässigkeitsentscheidung gemäß § 71 Abs. 4 IRG, die gemäß § 55 Abs. 2 IRG der sofortigen Beschwerde unterliegt, ist die gerichtliche Entscheidung nach § 23 EGGVG gemäß § 29 EGGVG unanfechtbar.

Zu 2.:

Die Regelung in § 3 Satz 1 des Gesetzentwurfs ist nicht sachgerecht, weil sie dem Resozialisierungsanspruch Verurteilter zuwiderläuft.

Zweck des Zusatzprotokolls ist es, dass Verurteilte ihre Strafe in dem Land verbüßen sollen, in dem sie nach Verbüßung der Strafe mutmaßlich leben werden. Diesem Anliegen wird § 3 des Gesetzentwurfs nicht gerecht, da der dort genannte Personenkreis ausreisepflichtig und unmittelbar nach Abschluss der Strafvollstreckung abzuschieben ist. Auf die Bindungen zu Deutschland kommt es im Hinblick auf die unanfechtbare und vollziehbare ausländerrechtliche Maßnahme ebenso wenig an wie bei in Freiheit befindlichen

Personen. Maßnahmen der Resozialisierung würden daher auf Deutschland bezogen keinen Sinn mehr machen. Die in Deutschland verbleibende verurteilte Person würde im Hinblick auf ihren Resozialisierungsanspruch schlechter gestellt als die überstellte Person. Im Übrigen würde bei ihr eine Erwartungshaltung im Hinblick auf ein künftiges Aufenthaltsrecht aufgebaut, der später aus zwingenden Gründen des Ausländerrechts nicht Rechnung getragen werden könnte.

Für die in § 3 Satz 2 des Gesetzentwurfs enthaltene Regelung besteht bei Wegfall von Satz 1 kein Bedürfnis mehr.

Die **Fraktion der SPD** kritisierte die Änderungsanträge der Fraktion der CDU/CSU als inhaltsgleich mit Einwendungen, die der Bundesrat in seiner Stellungnahme erhoben habe. Sie vertrat die Auffassung, dass es auch unter dem Aspekt der Resozialisierung sinnvoll sei, gegen die Leute, die in Deutschland sozial voll integriert seien und viele Jahre hier gelebt hätten, hier geboren und aufgewachsen seien, die Strafe in Deutschland zu vollstrecken und nicht in dem Land, in das sie abgeschoben werden sollen und in dem sie in aller Regel keine sozialen Kontakte mehr haben. Zur Resozialisierung gehöre auch im Vollzug der soziale Kontakt zur Familie.

Die **Fraktion der FDP** schloss sich diesen Ausführungen an.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** hielt es ebenso für geboten, dass bei Inländern mit ausländischem Pass eine Ausnahme gemacht und dadurch eine differenzierte und ausgewogene Entscheidung in dem Gesetzentwurf zur Ausführung des Zusatzprotokolls getroffen werde.

Die **Fraktion der PDS** erklärte, sie halte den Gesetzentwurf zu dem Zusatzprotokoll insoweit für sachgerecht, als wenn Ausländer bereits in ihren Heimatstaat geflohen seien, dort auch die Strafe vollstreckt werden könne. Gegen die Regelung, dass Verurteilte ohne ihre Zustimmung zur Strafvollstreckung in ihren Heimatstaat überstellt werden können, habe sie aber verfassungsrechtliche und humanitäre Bedenken. Die Strafvollstreckung im Heimatstaat könne sich durchaus negativ auf die Resozialisierung, die Strafaussetzung oder auch die Strafunterbrechung auswirken.

Der Rechtsausschuss hat die Änderungsanträge der Fraktion der CDU/CSU mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP und PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU abgelehnt.

Der Rechtsausschuss hat zu der Vorlage auf Drucksache 14/8995 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der PDS beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Zu der Vorlage auf Drucksache 14/8996 hat der Rechtsausschuss mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU bei Enthaltung der Fraktion der PDS beschlossen zu empfehlen, den Gesetzentwurf anzunehmen.

Berlin, den 5. Juni 2002

Erika Simm
Berichterstatterin

Dr. Wolfgang Götzer
Berichterstatter

Volker Beck (Köln)
Berichterstatter

Jörg van Essen
Berichterstatter

Dr. Evelyn Kenzler
Berichterstatterin



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333